پژوهشنامه خراسان بزرگ

شماره ۳۴ بهار ۱۳۹۸

No.34 Spring 2019

۶۶-۵۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۱/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۲۹

تبیین راهبردی از چالش‌های تفرق سیاسی در ساختار حکمروایی منطقه کلان‌شهری مشهد

قدیر صیامی: استادیار جغرافیا و برنامه ریزی شهری، عضو هیئت علمی دانشگاه بین المللی امام رضا (ع)

چکیده

هدف این پژوهش تشریح وجوه تفرق و گسست سیاسی/ حاکمیتی کنشگران (نهادها، عملکردها و قلمروهای فضایی) در منطقه کلان‌شهری مشهد است که در سایه تکثر و واگرایی کنشگران این منطقه کلان‌شهری و در غیاب یک چارچوب نهادی واجد صلاحیتِ برنامه‌ریز و سیاست‌گزار پدید آمده است. این پژوهش برحسب هدف، توسعه‌ای-کاربردی و ازنظر چارچوب پژوهش، تحلیلی-توصیفی مبتنی بر رویکردِ تحلیل داده‌های ثانویه است. این پژوهش، در قالب مدلی سه وجهی به تحلیل قلمروهای حکومتی/ مدیریتی، نهادها و سازمان‌های مؤثر حاکمیتی و منابع پشتیبان (برنامه‌ها، قوانین و مالیه) به‌عنوان ابعاد معرفِ تفرقِ سیاسی در منطقه کلان‌شهری مشهد پرداخته است. واحد تحلیل در این تحقیق، منطقه کلان‌شهری مشهد است که با محدوده عملکردی موجود مجموعه شهری مشهد یکسان دیده‌شده است. این پژوهش نشان می‌دهد که تعدد و تکثر روزافزونی در قلمروهای متداخل حاکمیتی در غیاب سازوکاری هماهنگ‌کننده برای یکپارچه‌سازی سیاست‌های توسعه منطقه کلان‌شهری مشهد وجود دارد. در بُعدِ تفرقِ نهادی نیز این منطقه کلان‌شهری عمدتاً میان دودسته عناصر حکومتی-دولتی و حکومتی-عمومی بدون نقش‌آفرینی شایسته حاکمیتیِ نهادهایی چون آستان قدس رضوی و بخش خصوصی تقسیم‌شده است. این پژوهش تدوین یک ساختار مشارکت‌جویانه و چشم‌انداز توسعه مبتنی بر برنامه‌ریزی راهبردی را، اصلی مهم در راستای همگرایی نهادی، عملکردی و قلمرویی تمام کنشگران منطقه کلان‌شهری مشهد می‌داند.

واژگان کلیدی: تفرق سیاسی، حکمروایی، منطقه کلان‌شهری مشهد

Abstract

Purpose: The purpose of this study is to demonstrate the "dissection aspects of fragmentation and discontinuity of political / governmental actors" (Institutions, practices and spatial domains) in metropolitan area of Mashhad. This fragmentation has been derived from diversity and divergence of actors and is created in the absence of a qualified institutional framework for policymaking and planning in this area. **Methodology** of this study, in terms of the purpose, is developmental – applied and in terms of research framework is analytical – descriptive based on the secondary analysis. This research through a triangulation approach analyzed the dimensions of political fragmentation, the influential governing institutions and organizations, and maintenance resources (programs, laws, and finance) as the dimensions of political fragmentation in the metropolitan area of Mashhad. **Results** showed that there are ever-increasing diversity and multiplicity in the overlapping territorial government, in the absence of a coordinating mechanism for the integration of development policies in metropolitan area of Mashhad. In terms of institutional fragmentation, this metropolitan area is divided mainly between the two governmental-administrative and governmental-public elements without proper governance of institutions such as Astan Quds Razavi and the private sector. Hence, the present study proposes devising a participatory structure and a development perspective based on strategic planning, an important principle in the direction of institutional, functional and territorial convergence of all actors in the metropolitan area of Mashhad.

Keywords: Mashhad Metropolitan region, Political Fragmentation, Governance

*نویسنده مسئول مکاتبات: قدیر صیامی (۰۵۱۳۸۰۴۱) (q.siaami@imamreza.ac.ir)

پژوهشنامه خراسان بزرگ
بهار ۱۳۹۸ شماره ۳۴

مقدمه

مناطق کلان‌شهری یکی از مهم‌ترین پدیده‌های نوظهور قرن بیست و قرن بیست و یکم می‌باشند که الگویی متفاوت از شهرنشینی، نظام اسکان، اندازه شهر، ساختار و سازمان فضایی را بنیان نهاده‌اند (حاجی پور، ۱۳۸۷: ۴۸). به دنبال ظهور و بسط این‌گونه مناطق، تشتت و تفرق سیاسی-حاکمیتی (مدیریت و برنامه‌ریزی) به‌عنوان چالشی مهم و بنیادین در نظام برنامه‌ریزی و مدیریت مناطق فوق پدیدار شد (Hamilton and et al, 2004:148) و متعاقباً رویکردهای جدیدی همچون «مدیریت شهری یکپارچه[1]»، «منطقه‌گرایی کلان‌شهری[2]»، «برنامه‌ریزی استراتژیک-فضایی[3]» (برک‌پور و اسدی، ۱۳۹۱: ۱۱۹) و «تجدید ساختار و تجدید مقیاس خدمات عمومی نوین» (بصیرت و همکاران، ۱۳۹۱) در مواجهه با این تفرق، گام به عرصه ادبیات برنامه‌ریزی شهری جهان نهاد. در جهانی که یکپارچه‌سازی «هر چیز»، به‌ویژه در حوزه سیاست‌گذاری، به یک رؤیای مقدس برای تمام برنامه‌ریزان بدل شده است (Friedman and et al, 2006: 25)، تفرق و گسستِ سیاسی مناطق کلان‌شهری، نوعی اِعمال حاکمیتی همزمانِ عناصر قدرت، در غیاب یک مرجعِ واحدِ واجدِ صلاحیت و مقتدر در یک منطقه کلان‌شهری است که در آن هر قلمرو حکومتی یا مدیریت محلی در منطقه کلان‌شهری، خود را صاحب حق، اختیار و صلاحیت مدیریت در بخشی از قلمرو خود می‌داند و هیچ مرجع حکومتی واحدی به‌مثابه «چتر یکپارچه سازِ سیاست‌های توسعه در منطقه کلان‌شهری»، برای برنامه‌ریزی، تصمیم و عمل وجود ندارد (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶).

همچون دیگر مناطق کلان‌شهری ایران نظیر تهران، تبریز، اصفهان، شیراز و اهواز، در فرایند تکامل و توسعه «منطقه کلان‌شهری مشهد[4]» طی چند دهه تداوم ساختار سنتی، چندپارچه، ناموزون و گاهاً متقابل نهادهای حاکمیتی-مدیریتی این کلانشهر مذهبی در غیاب یک نظام حکمروایی مقتدر و جامع‌الاطراف، چالش‌های درهم‌تنیده‌ای چون خزش بی‌برنامه فعالیت و سکونت، تخریب و تهدید منابع طبیعی و محیط‌زیست، گسترش حاشیه‌نشینی، عدم تعادل‌های شدید اجتماعی، اقتصادی، زیرساختی و غیره (صرافی، ۱۳۸۹: ۴) پدیدار شده و در سال‌های اخیر نیز گسترش‌یافته است. تکثر و گاهاً تضاد منافع در میان اهرم‌های سیاست‌گذاری، اجرا و برنامه‌ریزی همچون دولت (استانداری، فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها و ادارات کل)، آستان قدس رضوی به‌عنوان بزرگ‌ترین نهاد غیردولتی غیرانتفاعی در کلانشهر مشهد، بخش خصوصی، بخش عمومی و فقدان یک چارچوب نهادی واجد صلاحیت در برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در راستای وفاق سیاسی-برنامه‌ای در این محدوده، در بسیاری از موارد به منشأ بروز برخی مشکلات و نارسایی‌ها در ارائه خدمات و انجام وظایف در محدوده فوق‌الذکر بدل شده است. ازاین‌رو در این پژوهش تلاش خواهد شد تا مهم‌ترین ابعاد چالش‌های تفرّق سیاسی/ حاکمیتی منطقه کلان‌شهری مشهد، مبتنی بر نظام حکمروایی کلان‌شهری مورد تحلیل و بررسی قرار گیرد.

پیشینه پژوهش

از تحقیقات متأخر در حوزه مطالعات منطقه‌گرایی کلان‌شهری که از آن به‌عنوان موج سوم این پژوهش‌ها یاد می‌شود (آخوندی و همکاران، ۱۳۸۶) می‌توان به مقاله *برنامه‌ریزی برای پایداری، ارزیابی و برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری سیدنی* از آرمان و دیویدسون[5] اشاره کرد که به بررسی نهادهای تصمیم‌گیر در طراحی برنامه‌های راهبردی برای منطقه کلان‌شهری سیدنی و برخی شکاف‌ها میان تصمیمات دولت مرکزی و دولت فدرال، به‌عنوان مانعی برای توسعه پایدار منطقه کلان‌شهری پرداخته است. میجرز و همکاران[6] نیز در مقاله‌ای با عنوان *شهرهای همپیوند در فرایند کلانشهرگرایی* به تحلیلی تاریخی از فرایند

---

1. Integrated urban management
2. Metropolitan regionalism
3. Strategic Spatial Planning
٤. در این پژوهش منطقه کلان‌شهری معادل منطقه عملکردی موجود مجموعه شهری مشهد به‌کار گرفته‌شده است.

5. (Kathryn Davidson & Michael Arman, 2014)
2. (Evert Meijers, Marloes Hoogerbrugge & Koen Hollander, 2014)
3. Hurbert Heinelt and Karsten Zimermann(2011)

کلانشهرگرایی در سه نمونه کلانشهر در کشورهای اروپایی شامل هلند، سوئیس و لهستان از منظری تاریخی پرداخته و به ساختارهای مشابهی از تکامل کلان‌شهرها در اروپا دست‌یافته‌اند. هینلت و زیمرمن[۷] نیز در مقاله‌ای با عنوان *چگونه باید تباینات در حکمروایی مناطق کلان‌شهری در یک کشور را تشریح نمود؟* به اَشکال مختلف حکمروایی مناطق کلان‌شهری در کشور آلمان پرداخته و به این نتیجه رسیده‌اند که بازخوانی مجدد این حکومت‌ها در داخل یک کشور با اتکا به متغیرها و کنشگران مختلف می‌توانند در عین تفاوت و گاهی تباین، ما را به‌سوی یک نظم مدیریتی در مناطق کلان‌شهری رهنمون سازد. در ایران سابقه پژوهش و تحقیق در حوزه حکمروایی کلان‌شهری از دو دهه فراتر نمی‌رود. تصویب «طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و شهرهای بزرگ» (۱۳۷٤)، طرح پژوهشی «طراحی نظام مدیریت مجموعه‌های شهری ایران» زیر نظر مرکز پژوهش‌های شهری و روستایی سازمان شهرداری‌های کشور (۱۳۸۲) و همچنین طرح مطالعاتی «طرح بازنگری استراتژیک نظام مدیریت اجرایی منطقه کلان‌شهری تهران» (۱۳۸٤) زیر نظر مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران ازجمله نخستین طرح‌ها در حوزه مطالعات منطقه‌گرایی کلان‌شهری در ایران است.

جدول ۱: تلخیص رویکردهای پژوهشگران حوزه حکمروایی مناطق کلان‌شهری (مأخذ: نگارنده)

محققین حوزه حکمروایی کلان‌شهری	رویکرد غالب و محوری پژوهش در حوزه حکمروایی کلان‌شهری
مشکینی و رحیمی (۱۳۹۱)	ترکیب کارآمد عناصر اصلی یعنی بازار، شبکه‌ها و سلسله‌مراتب و مبتنی بر فرهنگ درونی کلان‌شهرها
بصیرت و همکاران (۱۳۹۱)	اصول هنجاری «رقابت‌پذیری»، «دیپلماسی شهری»، «عدالت فضایی» و «حکمروایی کلان‌شهری خوب»
آخوندی و برکپور (۱۳۸۹)	تأکید بر نقش مخرب تفرّق سیاسی و تعدد مراجع برنامه‌ریز، تصمیم گیر در مدیریت کلانشهر تهران،
صرافی (۱۳۸۵)	ضرورت به‌کارگیری رهنمودهای برای ارتقا و نقش کلانشهر تهران درروند جهانی‌شدن
لاله پور و سرور (۱۳۹۰)	تبیین نقش تأثرات فضایی جهانی‌شدن بر برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری تهران
صرافی و تورانیان (۱۳۸۳)	تشریح سیر تاریخی ابعاد نهادی مدیریت کلان‌شهرها و تأکید بر دو رویکرد نو منطقه‌گرایی و انتخاب عمومی
صرافی و محمدی (۱۳۸۹)	تأکید بر به‌کارگیری ملاحظات حکمروایی شایسته در مقیاس ملی و منطقه‌ای برای تهران
متوسلی و اسماعیل‌زاده (۱۳۸۵)	ضرورت برنامه‌ریزی یکپارچه نگر منطقه کلانشهر تهران
پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸٤)	تأکید بر تفرّق ساختار فضایی مدیریت منطقه کلان‌شهری تهران
عسکری و کاظمیان (۱۳۸۵)	تأکید بر ضعف در سرمایه فکری، لایه‌های مدیریتی فضایی، دوگانگی نظام تقسیمات سیاسی ایران
اسدی (۱۳۸۳)	تشریح نو منطقه‌گرایی به‌عنوان چارچوب مدیریت و حکمروایی مناطق کلان‌شهری
مهدی زاده (۱۳۸۳)	تأکید بر تقویت نگرش منطقه‌ای، راهبردی و یکپارچه‌ای در حل مسائل مناطق کلان‌شهری
آرمان و دیویدسون (۲۰۱٤)	شکاف‌ها میان تصمیمات دولت مرکزی و دولت فدرال به‌عنوان مانعی برای توسعه پایدار منطقه کلان‌شهری
میجرز و همکاران (۲۰۱٤)	بازشناسی ساختارهای مشابه درروند تکامل کلان‌شهرها در اروپا
هینلت و زیمرمان (۲۰۰۷)	ضرورت کاربست یک نظم مدیریتی در مناطق کلان‌شهری کشور آلمان

از سوی دیگر مهدی زاده نیز (۱۳۸۳) در مقاله‌ای با عنوان *تحول در مفهوم، نقش و ساختار کلان‌شهرها* بر تقویت نگرش منطقه‌ای، راهبردی و یکپارچه، در حل مسائل مناطق کلان‌شهری تأکید داشته است. اسدی (۱۳۸۳) نیز در تحقیقی مروری با عنوان *راهبد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری* ضمن تشریح تفرّق سیاسی، مبانی نظری نو منطقه‌گرایی را چارچوب مدیریت و حکمروایی مناطق کلان‌شهری مورد تحلیل قرار داده است. عسکری و کاظمیان (۱۳۸۵) در مقاله‌ای دیگر با عنوان *شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور*، ضمن برشمردن

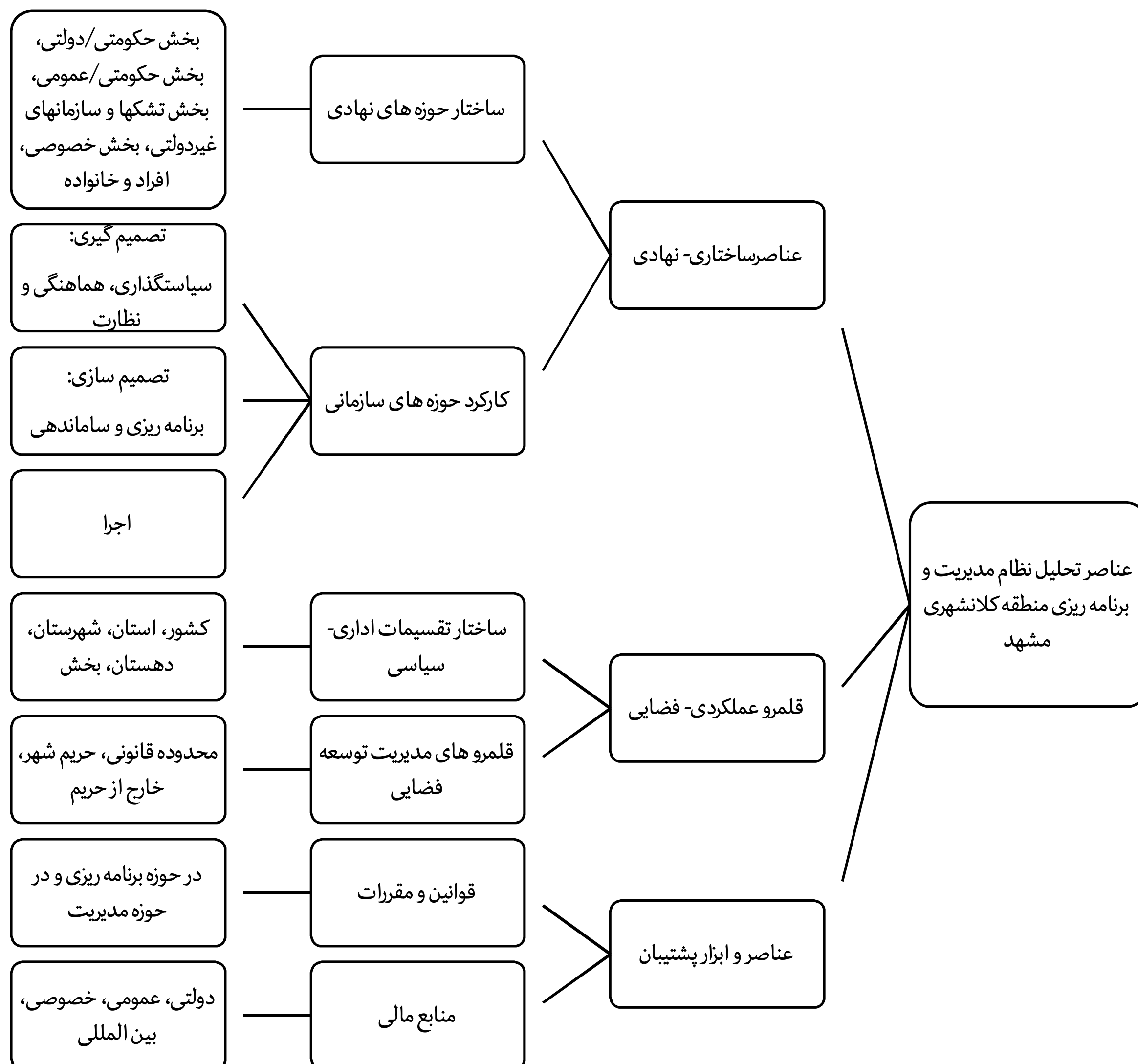
ضعف در سرمایه فکری این حوزه، نقص در لایه‌های مدیریتی افق/ فضایی کشور، دوگانگی مفهومی و عملیاتی حاکم بر نظام تقسیمات سیاسی کشور را مهم‌ترین دشواری‌ها در مسیر مدیریت مجموعه شهری کشور دانسته‌اند. محققان دیگری نیز همچون صرافی و محمدی (۱۳۸۹)، صرافی و تورانیان (۱۳۸۳)، لاله پور و سرور (۱۳۹۰)، نصیری و سرور و اسماعیل‌زاده (۱۳۸۷)، آخوندی و برکپور (۱۳۸۹)، بصیرت و همکاران (۱۳۹۱)، پرهیزگار و کاظمیان (۱۳۸٤)، مشکینی و رحیمی (۱۳۹۲) از زوایای مختلف حکمروایی کلان‌شهری را مورد تحلیل یا اشاره قرار داده‌اند که برای جلوگیری از اطاله کلام، به صورتی مجمل به فحوای پژوهش آن‌ها در جدول زیر اشاره می‌شود (جدول ۱).

روش پژوهش

روش‌شناسی این پژوهش برحسب هدف، توسعه‌ای- کاربردی و ازنظر چارچوب پژوهش، تحلیلی-توصیفی است. در این مقاله واحد پژوهش، «منطقه کلان‌شهری مشهد» است که با مرز مجموعه شهری مشهد یکسان دیده‌شده است. مدل تحلیلی پژوهش، مدل سه وجهی تحلیل چالش‌های تفرق سیاسی مبتنی بر سه شاخص تحلیل قلمرویی[8]، تحلیل نهادی-عملکردی و منابع پشتیبان در منطقه کلان‌شهری مشهد خواهد بود. به عبارتی، این مقاله در پی پاسخ به این پرسش بنیادین است که در منطقه کلان‌شهری مشهد، کدام نهادها و سازمان‌ها (بخش‌های حکومتی/ دولتی، حکومتی/ عمومی (شهرداری)، خصوصی و غیردولتی)، با چه کارکردهایی (اعم از سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا)، در کدام قلمرو فضایی (تقسیمات سیاسی- حکومتی یا محدوده‌های مدیریت شهری) و با تکیه‌بر چه ابزاری (طرح‌های توسعه؛ منابع مالی، ضوابط و مقررات) به اِعمال حاکمیت می‌پردازند؟ ابزارهای جمع‌آوری اطلاعات در این پژوهش مطالعات اسنادی و نیز مطالعات میدانی (مصاحبه‌ها با تعداد ۱۲ خبره مشتمل بر تعدادی از شهرداران منطقه کلان‌شهری مشهد، کارشناسان فنی استانداری و اساتید متخصص در حوزه مطالعات مجموعه شهری) خواهد بود.

در زیر مدل تحلیلی این پژوهش و عناصر و متغیرهای پژوهش ترسیم‌شده است (شکل ۱).

8. Jurisdictional Analyze



شکل ۱: مدل تحلیلی پژوهش (مأخذ:نگارنده)

چیستی مفهوم «تفرق سیاسی/حاکمیتی» در ساختار حکمروایی مناطق کلان‌شهری

مناطق کلان‌شهری معاصر، بازتابی از فرایند پرشتاب و تمرکزگرایانه شهرنشینی قرن بیستم و قرن بیست ویکم اند که در بسیاری از مناطق جهان به‌ویژه در کشورهای آمریکای لاتین، خاورمیانه و شمال آفریقا در پاسخ به تغییراتِ اقتصادِ پساصنعتیِ مدرن که نتیجه آن پلورالیزاسیونِ مراکز بزرگ شهری است ظهور یافته‌اند (Shirazi, 2014:21). در این اثنا مفهوم «حکمروایی مناطق کلان‌شهری» که در دو دهه اخیر پیوسته یکی از کانون‌های توجه و تمرکز عمده محققان آمریکایی و اروپایی در مطالعات و پژوهش‌های شهری - منطقه‌ای بدل شده (Heinelt &Zimmermann, 2011:1175)؛ به معنای ایجاد انواع منعطف از ترتیبات نهادی – سازمانی مختلف، برای همکاریِ هدف‌دار در مناطق کلان‌شهری است که دربرگیرنده شهرداری‌ها، عوامل حکومتی در سطوح مختلف و نیز بخش خصوصی و نهادهای غیردولتی جامعه مدنی است. چنین مکانیسم‌های شِبه شبکه‌ای از حکمروایی، در حال حاضر، به‌عنوان اصلی‌ترین پایگاهِ سیاست‌گذاری کلان‌شهری عمل می‌کنند و معمولاً به‌عنوان ابزاری مؤثر در برخورد با مسائل کلان‌شهری قلمداد می‌شوند (بصیرت، ۱۳۸۵: ۳۵). ایده «حکمروایی منطقه کلان‌شهری» از درک این حقیقت ریشه می‌گیرد که حکومت‌های منفرد شهرداری یا هر نوع شکل دیگر از مدیریت فضا (مانند دهیاری‌ها، فرمانداری و یا بخشداری

و دیگر نهادهای خدمات رسان) به‌تنهایی فاقد توانایی و ظرفیت لازم برای چیرگی بر مسائلی فراتر از مرزهای شهرداری‌اند. این مناطق گسترده یا شهر- منطقه‌ها[۹] که در ایران با عنوان مجموعه‌های شهری شناخته می‌شوند (برک‌پور، ۱۳۹۰: ۲۰۹)؛ متشکل از نقاط سکونتگاهی و قلمروهای حکومتی متعددی هستند که بازار کار، خرید، آموزش و تفریح بزرگی را شکل داده و عملکردی در چارچوب نظام شهری روزانه دارند. این مناطق عملکردی همبسته، به دلیل گسترش و توسعه فضایی‌شان، قلمروهای حاکمیتی، مدیریتی و برنامه‌ریزی متعددی دارند.

در ادبیات برنامه‌ریزی به‌ویژه برنامه‌ریزی فضایی مناطق کلان‌شهری، «تفرّق و چندپارگی[۱۰]» واژه و چالشی شناخته‌شده است. مفهومی که به‌صورت فقدان سازوکارهای هماهنگ سازِ بین بخشی و بین سازمانی برای تحقق وحدت و یکپارچگی بروز نموده (Hidding and Teunissen, 2002) و عموماً ناشی از رشد پرشتاب جمعیت و به‌تبع آن فعالیت و سکونت، افزایش سطح و توان و شعاع تحرک و جابه‌جایی‌ها، افزایش سرانه مصرف فضا[۱۱] و رشد عدم تعادل‌های شهری - منطقه‌ای است (Angel, Parent and Civeco, 2012: 249). گونه‌های برجسته تفرّق و چند پارگی در سیستم‌های برنامه‌ریزی و مدیریت شهری متنوع‌اند. بااین‌وجود، گسست و تفرّق حکومتی/ سیاسی[۱۲] در سطح مناطق کلان‌شهری بنیادی‌ترین چالش در نظام حکمروایی و مناطق کلان‌شهری است (برک‌پور، ۱۳۹۱: ۱۱۷). تفرّق سیاسی یا چالش گسستِ قلمرویی – مدیریتی، عموماً یا از فقدان انطباق قلمرو عملکردی منطقه کلان‌شهری با قلمرو سازمانی ساختار حکومت محلی یا مدیریت شهری ناشی می‌شود (برک‌پور، ۱۳۹۱: ۲۱۱) و یا از وجود تعداد زیاد قلمروهای حکومتی و مدیریتی درون یک منطقه عملکردی کلان‌شهری نشأت می‌گیرد. در این اثنا هر قلمرو حکومتی یا مدیریتی محلی دارای حق، اختیار و صلاحیت اظهارنظر در بخشی از قلمرو منطقه یا هر شهر است و هیچ مرجع حکومتی واحد و ذی‌صلاحیت برای تصمیم‌گیری و عمل در گستره کل منطقه کلان‌شهری وجود ندارد. به‌عبارت‌دیگر در رهگذر تعدّد قلمروهای مدیریتی، حکومتی و برنامه‌ریزی، به دلیل گسترش و وسعت فضایی مناطق کلان‌شهری و در غیاب چارچوب‌های هماهنگ ساز و تعامل بخش به بروز مسئله‌ای می‌انجامد که ازنظر صاحب‌نظران حکومت و حکمروایی کلان‌شهری به «تفرّق سیاسی/ حاکمیتی» تعبیر شده است. هاروی در این خصوص معتقد است (Brenner, 2003): «مرزهای حکومت‌های محلی، ضرورتاً با مرزهای سیال مناطق و بازارهای کار و کالاهای شهری یا تشکیلات زیرساختی انطباق ندارند و تلاش برای تنظیم و انطباق آن از طریق «الحاق[۱۳]»، «تجدید سازمان حکومت محلی[۱۴]» و همکاری در گستره کلان‌شهری، امری بسیار دشوار است». تفرّق و چندپارگی سیاسی به‌مثابه چالش بنیادین پهنه‌های مناطق کلان‌شهری، در بعد قلمرویی[۱۵] و فضایی نیز به وقوع می‌پیوندد و آن زمانی است که در یک قلمرو حکومتی خاص مانند محدوده یک شهرداری خاص، کارکردهای حکومت محلی (تأمین خدمات عمومی) در بین چندین واحد/ هیئت/ سازمان یا به‌صورت مراجع چند کارکردی[۱۶] همچون شهرداری‌ها و یا توسط زنجیره‌ای از مراجع ارائه‌کننده خدمات خاص اداره می‌شود همچون سازمان آب یا کمیسیون حمل‌ونقل اداره می‌شود که نشان‌دهنده تفرّق عملکردی است و هم تفرّق قلمرویی (برک‌پور، ۱۳۹۱، به نقل از بارلو، ۱۹۹۱). از همین رو در بسیاری از کشورهای غربی به‌ویژه آمریکا، علاقه‌ای روزافزون و وافر به بازتعریف مفهوم حکمروایی مناطق کلان‌شهری و حرکت به‌سوی «حکمروایی چند قلمرویی[۱۷]» در تعامل با بخش‌های عمومی، خصوصی، غیرانتفاعی و دولت در جریان است.

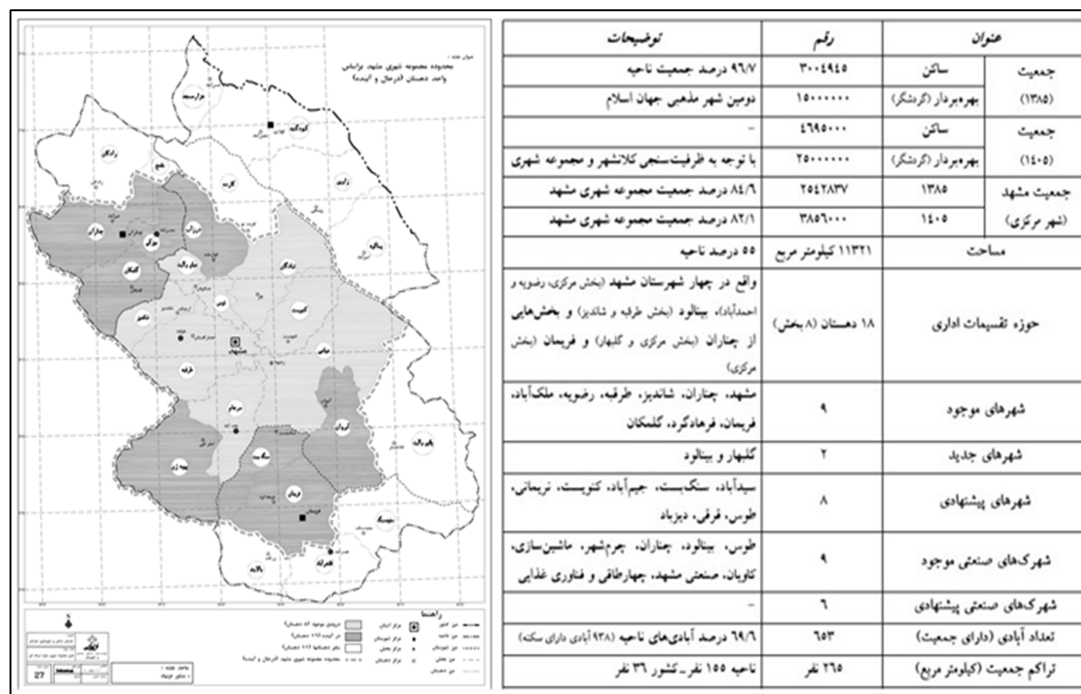
9. city-Region
10. fragmentation
3. growing Per capita consumption of space
4. Functional Fragmentation

1. Annexatiob
2. Local Government Reorganization
15. jurisdictional
16. General- Porpose Authority
17. Multijurisdictional governance

یافته‌های پژوهش

درآمدی بر شناخت منطقه کلان‌شهری مشهد

منطقهٔ کلان‌شهری مشهد منتج از مطالعات «طرح توسعه و عمران ناحیه خراسان» (مصوب ۱۳۸۲ شورای عالی شهرسازی و معماری) مشتمل بر ۹ شهر موجود، دو شهر جدید (گلبهار و بینالود)، ۸ شهر پیشنهادی تا افق ۱۴۰۵ و تعداد ۶۵۳ آبادی است که در سال ۱۳۹۰ و برای افق زمانی سال ۱۴۰۵ به تصویب رسید (طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۹۱). این محدوده با وسعتی معادل ۱۱۳۲۱ کیلومترمربع و جمعیتی بالغ‌بر ۳ میلیون نفر جمعیت بیش از ۱۲ درصد مساحت استان خراسان رضوی را در برمی‌گیرد (مهدی زاده، ۱۳۸۵) و کلانشهر مشهد به‌عنوان مرکز هندسی این منطقه در حدود ۸۳ درصد از کل جمعیت منطقه را در خود جای‌داده است (خلاصه گزارش طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۸). منطقه فوق در حال حاضر متشکل از ٤ شهرستان، بیش از ١٤ بخش (قلمروهای حکومتی) و نیز بیش از ۲۰ محدوده شهرداری (قلمرو مدیریتی) است.



عنوان		رقم	توضیحات
جمعیت (۱۳۸۵)	ساکن	۳۰۰۴۹۴۵	۹۶/۷ درصد جمعیت ناحیه
	بهره‌بردار (گردشگر)	۱۵۰۰۰۰۰۰	دومین شهر مذهبی جهان اسلام
جمعیت (۱۴۰۵)	ساکن	٤٦۹۵۰۰۰	-
	بهره‌بردار (گردشگر)	۲۵۰۰۰۰۰۰	با توجه به ظرفیت‌سنجی کلانشهر و مجموعه شهری
جمعیت مشهد (شهر مرکزی)	۱۳۸۵	۲٥٤۲۸۳۷	۸٤/٦ درصد جمعیت مجموعه شهری مشهد
	۱٤۰۵	۳۸۵٦۰۰۰	۸۲/۱ درصد جمعیت مجموعه شهری مشهد
مساحت		۱۱۳۲۱ کیلومتر مربع	۵۵ درصد ناحیه
حوزه تقسیمات اداری		۱۸ دهستان (۸ بخش)	واقع در چهار شهرستان مشهد (بخش مرکزی، رضویه و احمدآباد)، بینالود (بخش طرقبه و شاندیز) و بخش‌هایی از چناران (بخش مرکزی و گلبهار) و فریمان (بخش مرکزی)
شهرهای موجود		۹	مشهد، چناران، شاندیز، طرقبه، رضویه، ملک‌آباد، فریمان، فرهادگرد، کلمکان
شهرهای جدید		۲	گلبهار و بینالود
شهرهای پیشنهادی		۸	سیدآباد، سنگ‌بست، جیم‌آباد، کنویست، نریمانی، طوس، فرقی، دیزباد
شهرک‌های صنعتی موجود		۹	طوس، بینالود، چناران، چرم‌شهر، ماشین‌سازی، کاویان، صنعتی مشهد، چهارطاقی و فناوری غذایی
شهرک‌های صنعتی پیشنهادی		٦	-
تعداد آبادی (دارای جمعیت)		٦۵۳	٦۹/٦ درصد آبادی‌های ناحیه (۹۳۸ آبادی دارای سکنه)
تراکم جمعیت (کیلومتر مربع)		۲٦۵ نفر	ناحیه ۱۵۵ نفر ـ کشور ۳٦ نفر

شکل ۲: مشخصات عمومی و موقعیت مجموعه شهری مشهد در استان خراسان رضوی

(مأخذ: نگارنده؛ مستخرج از چکیده مطالعات طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۹)

تکثر فزاینده قلمروهای مدیریت محلی (شهری و روستایی) در منطقه کلان‌شهری مشهد

نظام تقسیمات سیاسی، به‌مثابه ابزار تسهیل حاکمیت دولت تا پایین‌ترین سطح سیاسی (احمدی پور و منصوریان، ۱۳۸۵)، نقشی مهم در ایجاد بستری مناسب در توسعه متوازن منطقه‌ای دارد. در ایران تکثر قلمروهای حاکمیتی متأثر از قانونمند شدن نظام تقسیمات کشوری در پی تصویب «قانون ایالات و ولایات» در سال ۱۲۸۵ ه.ش، الگوی تقسیمات کشوری را دستخوش تحولات فراوان کرد. به‌طوری‌که تعداد استان‌ها بین سال‌های ۱۳۱٦ تا ۱۳۸۹ از ٦ استان به ۳۱ استان و تعداد شهرستان‌ها از ٤۹ به ۳۸۳ و تعداد بخش‌ها از ۳۱۰ به ۹۵۵ عدد فزونی یافت (اعظمی و دبیری، ۱۳۹۱). در نبود یک ساختار حاکمیتی قدرتمند محلی یا منطقه‌ای، همزمانی روند سریع تکثر و خرد شدن قلمروهای اعمال قدرت دولتی (تقسیمات کشوری) و قدرت شهری (تقسیمات شهری)، علاوه بر تفرّق سیاسی به شیوع ابعاد رانت‌خواری متکثر به‌وسیله عناصر مختلف و متعدد دارای قدرت سیاسی در سطوح مختلف عملکردی- جغرافیایی نیز دامن زد (عسکری و کاظمیان، ۱۳۸۵).

طی دهه‌های اخیر در منطقه کلان‌شهری مشهد همچون دیگر مناطق کشور، ایجاد، الحاق و انتزاعِ مستمر حوزه‌های حاکمیتی و تغییر در مرز واحدهای تقسیمات سیاسی–اداری، این منطقه را دستخوش گسست و تفرّق حاکمیتی گسترده‌ای نموده است. جدول (۲) نشان‌دهنده رشد بی‌سابقه قلمروهای مدیریتی و حاکمیتی طی چند دهه اخیر است.

جدول ۲: تکثر و تعدد قلمروهای مدیریتی و حکومتی در مناطق کلان‌شهری (مأخذ: یافته‌های تحقیق، ۱۳۹۳) استخراج از: بانک اطلاعات تقسیمات کشوری (۱۳۹۳)، ثاقب (۱۳۷۰)، طرح مجموعه شهری مشهد (۱۳۸۹)

قلمروهای حکومتی/ مدیریتی	تعداد در سال ۱۳۴۰	تعداد در سال ۱۳۶۰	تعداد در سال ۱۳۸۵	تعداد در سال ۱۳۹۲
شهرستان	۱	۱	٤	٤
بخش	۳	٥	۸	۱۰
شهر	۳	۳	۹	۱۱
دهستان	۹	۱٤	۱۸	۲۷
مجموع	۱٦	۲۳	۳۹	٤۹

افزایش حدوداً سیصد درصدی قلمروهای مدیریتی از ۱٦ واحد به ٤۹ واحد طی چهار دهه اخیر، نشانگر افزایش شدید تفرّق سیاسی در نظام حاکمیتی منطقه کلان‌شهری مشهد است. بدون اینکه سازوکارهای هماهنگی و همکاری بین نهادی و بین قلمرویی ایجادشده باشد. به این تعداد قلمرو مدیریت و حکومتی باید تعداد قابل‌توجه دهیاری‌ها را نیز افزود که در افق ۱٤۰٥ تعداد آن‌ها به بیش از ٥۰ دهیاری خواهد رسید. آنچه تأسیس دهیاری‌ها را بیش‌ازپیش به افزایش تفرّق سیاسی در منطقه کلان‌شهری مشهد پیوند می‌زند؛ تبصره یک ماده سه قانون «تعریف محدوده و حریم شهر روستا و شهرک و نحوه آن» (مصوب ۱۳۸٤) است که بر اساس آن شهرداری‌های مجاور دهیاری‌ها حق دخالت در ساخت‌وساز و سایر امور روستا را ندارند. بر اساس این قانون، برآورد می‌شود روستاهای موجود در منطقه کلان‌شهری مشهد که تعداد آن‌ها در سال ۱۳۹۰ به رقم ۱۰۸٥ آبادی می‌رسد (خلاصه طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۹: ۱۳۲) محملي بر شكل‌گيری فزاینده ساخت و سازهاي فاقد ضابطه باشند؛ به‌ويژه پسكرانه‌ها و حوزه‌های پیراشهری حوزه‌هایی چون مشهد، شاندیز، طرقبه، گلمکان، چناران که در مجاورت بلافصل شهرداری‌ها و پشت مرز حاکمیتی این نهاد عمومی قرار می‌گیرند؛ در سایه افتراق حاکمیتی –نظارتی فوق‌الذکر میان عرصه‌های شهری و روستایی به جولانگاه توسعه بی‌برنامه سوداگران زمین، تغییر گسترده کاربری‌ها و تخریب پردامنه محیط‌زیست بدل شده و این امر در آینده نیز تشدید خواهد شد. علاوه بر تعدّد قلمروهای حکومتی - مدیریتی با توجه به غلبه نظام متمرکز و بخشی بر ساختار برنامه‌ریزی کشور - که در آن وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی در سطوح استان، شهرستان و بخش، از طریق شعب و کارگزارانی به اِعمال حاکمیت می‌پردازند و تابع سیاست‌های وزارتخانه یا سازمان مرکزی خود هستند- نوعی دوگانگی بین مدیریت قلمرو سیاسی (مسئولان تقسیمات کشوری) که در مقابل وزیران و روسای سازمان‌های مرکزی، استانی و شهرستانی (ادارات بخشی) ایجاد شود. از سوي دیگر تداخل قلمروهای حکومتی ناحیه‌ای (فرمانداری‌ها و بخشداری‌ها) و با مدیریت‌های محلی به‌ویژه شهرداری‌ها به تشتّت الگوی اداره و مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد دامنه وسیع‌تری بخشیده است (شکل ۳). به‌هرروی، در وضعیت کنونی به دلیل ساختار متمرکز و یکپارچه دولت، نقش مقامات دولتی در اداره امور منطقه کلان‌شهری مؤثرتر و قوی‌تر است. نهادهای انتخابی این محدوده یعنی شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی روستا، از قدرت اجرایی و جزیره‌ای محدود به شهر و روستا برخوردارند و در سایر سطوح اگرچه نهادهای انتخابی وجود دارند اما به عللی فاقد اقتدار مؤثرند.

ملی و منطقه‌ای (قوه مقننه و مجریه)	کلانشهرمشهد، شهرفریمان، شهرجدید بینالود، شهرطرقبه، شهرشاندیز، شهرجدید گلبهار، شهرچناران
ناحیه‌ای (فرمانداری)	کلانشهرمشهد، شهرفریمان، شهرجدید بینالود، شهرطرقبه، شهرشاندیز، شهرجدید گلبهار، شهرچناران
سطوح محلی (شهرداری)	کلانشهرمشهد، شهرفریمان، شهرجدید بینالود، شهرطرقبه، شهرشاندیز، شهرجدید گلبهار، شهرچناران

شکل ۳: تداخل قلمرو نهادهای حاکمیتی عمومی-دولتی در مجموعه شهری مشهد (مأخذ: نگارنده)

ازجمله این علل می‌توان به فقدان قوه مجریه برای انتخاب آن‌ها و انتخاب غیرمستقیم آن‌ها از سوی شوراهای فرودست اشاره کرد. برای نمونه شورای اسلامی استان خراسان رضوی که می‌باید در اداره امور استان نقش فعال داشته باشد، از میان نمایندگان منتخب شوراهای شهرستان واقع در محدوده استان انتخاب‌شده‌اند. اعضای شوراهای شهرستان‌های چهارگانه منطقه کلان‌شهری مشهد نیز، خود منتخب نمایندگان شوراهای شهر و بخش‌های واقع در محدوده شهرستان هستند.

به‌عبارت‌دیگر، مردم استان خراسان رضوی به‌طور مستقیم نمایندگان خود را برای عضویت در شورای استان انتخاب نکرده‌اند. آن‌ها به شکل مستقیم تنها به اعضای شوراهای روستا و شهر خود رأی داده‌اند. به‌عبارت‌دیگر منطقه کلان‌شهری مشهد در کلاف سردرگم تقسیمات سیاسی متعدد فضا، مدیریت چندگانه ناحیه‌ای و بازیگرانی متفاوت روبروست. عدم انطباق الگوی تقسیمات کشوری و درنتیجه تداخل حوزه‌های حاکمیتی با سایر تقسیم‌بندی‌هاي محلی همچون حوزه‌بندی‌های انتخاباتی، نظامی و انتظامی، زیست‌محیطی به تفرّق و گسست نظام برنامه‌ریزی و مدیریت در این محدوده شدت بخشیده است.

تحلیل نهادی-کارکردی از تفرق سیاسی کنشگران منطقه کلان‌شهری مشهد

مدیریت مجمع‌الجزایری و تشتّت قلمروهایِ فضاییِ نهادهای مداخله‌گر در منطقه کلان‌شهری مشهد، ریشه در توزیع نامناسب نظام قدرت و ساختار حاکمیت از بعد کمّی (تعدد نهادها)، کیفی (تعدد وظایف و روابط) و فضایی (لایه‌های جغرافیایی مدیریت) این منطقه دارد. مدیریت و به‌تبع آن برنامه‌ریزی در منطقه کلان‌شهری مشهد به‌نوعی، میان دو بخش «نهادهای حکومتی – دولتی» با ماهیتی عمدتاً «انتصابی» همچون استانداری خراسان رضوی و ادارات و سازمان‌های زیرمجموعه آن؛ و نیز «نهادهای حکومتی–عمومی» همچون شهرداری‌های منطقه کلان‌شهری و یا «مجمع نمایندگان خراسان رضوی» که ماهیتی عمدتاً «انتخابی» دارند؛ تقسیم‌شده است. دراثنای این دوگانگی، تفرّق درون نهادی این دو نوع نهاد نیز از ابعاد زیر قابل تبیین است.

۱. سیاست‌های بخشی گرایانه نهادهای حکومتی–دولتی در سطوح بالای حاکمیتی همچون، هیئت دولت، شورای اقتصاد، وزارت صنایع و غیره از طریق شعب استانی آن به سطوح پایین‌تر نیز رسوخ نموده و در غیاب یک نظام مدیریتی یکپارچه، زمینه‌ساز تفرّق و واگرایی هر چه بیشتر در منطقه کلان‌شهری مشهد نیز شده است. ۲. نهادهای حکومتی–عمومی همچون شوراهای اسلامی شهرهای واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد (مشهد، فریمان، طرقبه، شاندیز و غیره) و یا حتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی حوزه‌های انتخابیه واقع در این منطقه در اغلب موارد، نماینده خواست‌ها، منافع و حقوق افراد حوزه انتخابیه خود در مقیاس محلی بوده و ازاین‌رو دغدغه «توسعه منطقه‌ای در مقیاس منطقه کلان‌شهری» در قانون‌گذاری‌ها و درنتیجه تأثیر چندانی در تصمیمات نهادهای «حکومتی- عمومی» ندارند.

این دوگانگی در ساختار مدیریتی و سازمان فضایی منطقه کلان‌شهری مشهد، عرصهٔ اِعمال حاکمیت رسمی ضلع پراهمیت سوم یعنی «نهادهای غیردولتی» به‌ویژه آستان قدس رضوی در منطقه کلان‌شهری مشهد را نیز به‌شدت محدود کرده است. این نهاد غیردولتی منحصربه‌فرد با نقش‌آفرینی فرهنگی- اجتماعی، اقتصادی و حتی سیاسی فرا منطقه‌ای اگرچه «حفظ و احیای موقوفات و ایفای تعهدات بر اساس نیات واقفان به بارگاه منوّر رضوی» را بر عهده دارد، اما نقشی بنیادین درروند تحولات کالبدی، اجتماعی-اقتصادی، فضایی و کالبدی، سیاسی–مدیریتی کلانشهر مشهد و مجموعه شهری آن یافته (فرنهاد، ۱۳۷۸) و به اذعان طرح آمایش ستیران (۱۳۵٤) توافق پایدار و نزدیک مدیریت شهر با این تولیت، از ضروریات توسعه این کلانشهر محسوب می‌شود. بااین‌وجود، در منطقه کلان‌شهری مشهد، درنتیجه غلبه رسمی نهادهای قدرت‌مدار و فقدان چارچوب کلان و مشارکت جویانه سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا میان دولت، شهرداری و آستان قدس، روند فرسایشی و کند پروژه‌های بزرگی چون «طرح ملی زیارت»، «طرح بهسازی و نوسازی پیرامون حرم مطهر»، «ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در کلانشهر مشهد» و یا تنش‌های حاکمیتی میان شهرداری و فرمانداری مشهد با شهرستان طرقبه و شاندیز در تعیین حریم شهر، در سایه تفرّق ناشی از فقدان الگوی حکمروایی شایسته منطقه کلان‌شهری مشهد پدیدار شده است. ازاین‌رو، از بین عناصر «حکومتی- عمومی»، «حکومتی–دولتی» «بخش خصوصی» و سازمان‌های غیردولتی، اداره این منطقه عمدتاً بین دو نظام اداره ملی و محلی پراکنده‌شده است (جدول شماره ۳).

جدول ۳: سطوح حاکمیتی سازمان‌های تصمیم گیر در اداره منطقه کلان‌شهری مشهد (مأخذ: یافته‌های تحقیق)

سطح حاکمیتی		سازمان		وظایف
ملی	قوه مجریه	هیئت دولت	معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی	برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، نظارت بر طرح‌های کلان توسعه کشور
			معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی	سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر اجرای برنامه‌های توسعه کشور
		شورای عالی شهرسازی و معماری		سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی فضایی
		وزارت راه و شهرسازی		سیاست‌گذاری و هماهنگی فضایی – کالبدی
		وزارت کشور		سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری، نظارت و مدیریت فضایی
	قوه مقننه	مجلس شورای اسلامی		وضع قوانین و لوایح هیئت‌وزیران و نظارت بر اجرای آن‌ها
منطقه‌ای (استان و شهرستان)		استانداری خراسان رضوی	شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت بر توسعه فضایی استان
			معاونت برنامه‌ریزی و اشتغال	سیاست‌گذاری، مدیریت و نظارت توسعه اقتصادی استان
			معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی	سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی فضایی- اقتصادی، تخصیص بودجه
		اداره کل راه و شهرسازی خراسان رضوی		اجرای سیاست‌های توسعه فضایی- کالبدی دولت در استان
		فرمانداری مشهد، فریمان، چناران، شاندیز و طرقبه		هماهنگ‌سازی و اجرای سیاست‌های عمومی دولتی در شهرستان‌ها
سطح محلی	شهری	شوراهای اسلامی مشهد، فریمان، شاندیز و طرقبه، رضویه، ملک‌آباد، گلمکان		سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت بر توسعه فضایی شهر
		شهرداری مشهد، فریمان، شاندیز و طرقبه، رضویه، ملک‌آباد، گلمکان		اداره شهر و اجرای طرح‌های توسعه شهر مصوب
	روستایی	شوراهای اسلامی روستاهای واقع در محدوده مطالعاتی		اداره روستا و جلب مشارکت در اجرای طرح‌های توسعه
		دهیاری		نظارت بر حسن اجرای تصمیمات شورای اسلامی روستا

آسیب‌شناسی ساختار برنامه‌ریزی و منابع پشتیبان اداره منطقه کلان‌شهری مشهد

تحلیل بیش از ۱۱ برنامه توسعه موجود و نیز طرح‌های مصوب در مقیاس‌های مختلف شهری، منطقه‌ای و ملی نشان می‌دهد که اغلب این برنامه‌ها به وجود یا شکل‌گیری مجموعه شهری مشهد (منطقه کلان‌شهری مشهد) بی‌اعتنا بوده‌اند. از میان ۱۱ طرح و برنامه موردبررسی فقط در پنج برنامه مصوب یا مصوبه قانونی «تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور» (۱۳۷٤)، سند «نظریه پایه توسعه و راهبردهای آمایشی سرزمین استان خراسان رضوی»، مصوب کمسیون تخصصی شورای آمایش کشور (۱۳۸۵)، طرح توسعه و عمران (جامع) ناحیه مشهد (فرنهاد، ۱۳۸۷) و درنهایت مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در خصوص طرح مجموعه شهری مشهد (۱۳۹۰)، به ایجاد مدیریت واحد و یکپارچه مجموعه شهری جهت ایجاد هماهنگی در مدیریت کاربری اراضی تأکید شده یا مورداشاره و توجه قرارگرفته و هنوز در هیچ برنامه، سند یا مصوبه‌ای به سازوکارهای اداره این منطقه اشاره‌ای نشده است. ازاین‌رو می‌توان گفت از منظر قوانین و ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی، تعدّد و تکثر قوانین و مقررات ناظر بر رشد و توسعه در منطقه، ضعف مکانیسم‌های تحقق‌پذیری، نظارت و اجرا، نبود همگرایی و ارتباطات افقی طرح‌های توسعه در نبود یک چارچوب حکمروایی روشن، الزام‌آور و متقن برای مدیریت و برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری مشهد به محملی برای تشتّت و تفرّق کارکردی و عملکردی در این منطقه مهم بدل شده است.

از سوی دیگر در راستای نظارت یکپارچه در منطقه کلان‌شهری مشهد و به استناد ماده ۲ مصوبه هیئت دولت (۱۳۷٤) مبنی بر لزوم تقسیم هر مجموعه شهری به «محدوده‌های کوچک‌تر، متشکل از حریم‌های شهرداری‌های داخل مجموعه» مشتمل بر محدوده‌های رسمی سه‌گانه یعنی «محدوده قانونی شهرها»، «حریم استحفاظی» و «محدوده‌های خارج از آن»، به دلیل فقدان چارچوب همگرایی سیاستی بین شهرداری‌های این منطقه و سایر نهادهای حکومتی مجموعه شهری در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرا، کاستن از تفرّق در نظام تصمیم‌گیری این منطقه امکان‌پذیر نخواهد بود. ازاین‌رو، اولین ضرورت برای شکل‌گیری و استقرار سازوکارهای مشخص برای ایجاد منطقه‌گرایی کلان‌شهری در این محدوده موردمطالعه، تدوین مجموعه قوانین مرتبط با موضوع و سطح جدید با در نظر گرفتن رویکردی نو و جامع مبتنی بر اصل مترقی «تفکیک قوا» و تدوین سازوکارهای کارآمد و الزام‌آور مدیریت و برنامه‌ریزی در این قلمرو فضایی خواهد بود.

ارزیابی توان مالی-اقتصادی منطقه کلان‌شهری مشهد

ارزیابی توان اقتصادی منطقه کلان‌شهری مشهد از دو بعد حائز اهمیت است. از بعد درون منطقه‌ای، تفرّق سیاسی/ حاکمیتی و فقدان سیاست‌های همگرایانه اقتصادی در قلمرو این منطقه، زمینه‌ساز ظهور عدم تعادل‌های شدید و درنتیجه توسعه نامتوازن اقتصادی در سطوح ناحیه‌ای شده و از سوی دیگر و از بعد فرا منطقه‌ای، حکایت از ظرفیت‌های بالای اقتصادی این منطقه مهم در کشور دارد. توان و ظرفیت بالقوه‌ای که می‌تواند با تمهیدات لازم در خدمت اهداف مدیریتی این منطقهٔ مهم در شرق و شمال شرق ایران قرار گیرد. آمارها نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۰، تعداد ۹ شهرداری در سطح منطقه کلان‌شهری مشهد، وظیفه ارائه خدمات و مدیریت سکونتگاه‌های شهری را بر عهده داشته‌اند. بااین‌حال سهم شهرداری کلانشهر مشهد از مجموع درآمدهای وصولی شهرداری‌های واقع در کل استان خراسان رضوی ۹٤ درصد و از مجموع شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد معادل ۹۸/۵ درصد بوده و مجموع درآمد وصولی دیگر شهرداری‌های این منطقه (چناران، فریمان، طرقبه، شاندیز، گلمکان و گلبهار، ملک‌آباد، فرهادگرد و گلمکان) کمتر از یک و نیم درصد اعلام‌شده که نشان‌دهنده اختلاف شدید درآمد، توان و ظرفیت‌های اقتصادی مرکز و پیرامون این منطقه مهم است (سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های خراسان ضوی: ۱۳۹۲).

از سوی دیگر و در مقیاسی کلان، بررسی میانگین شاخص مزیت نسبی ارزش‌افزوده خدمات شهری مناطق مختلف کشور، طی ساله‌ای برنامه چهارم توسعه (۱۳۸٤-۱۳۸۸) نشان می‌دهد که استان خراسان رضوی (با محوریت منطقه کلان‌شهری مشهد) پس از استان تهران (منطقه کلان‌شهری تهران) به پشتوانه ظرفیت‌ها و جذابیت‌های بالای

سرمایه‌گذاری، بالاترین سهم را به خود اختصاص داده است (جعفری، ۱۳۹۰: ۹۶). این منطقه کلان‌شهری در حالی حدود ۱ درصد وسعت و ٤ درصد جمعیت کشور را به خود اختصاص داده است (طرح مجموعه شهری مشهد، ۱۳۸۷) که در سال ۱۳۸۹ سهمی معادل ٤/۷٥ درصد از تولید ناخالص داخلی ایران را از آن خود کرده بود (هفته‌نامه برنامه، ۱۳۹۰) و مهم‌تر آنکه بخش «خدمات» به‌ویژه اقتصاد گردشگری بیش از نیمی از مجموع تولید ناخالص داخلی و مهم‌ترین نقش در اقتصاد منطقه را بر عهده داشته است (سازمان امور اقتصادی و مالیاتی خراسان رضوی، ۱۳۹۰). این واقعیت، به معنی توان و ظرفیت برجسته اقتصادی در این منطقه است که می‌تواند با فراهم شدن بستری برای افزایش کارایی، بهره‌وری و جذب سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی در رقابت با دیگر مناطق کلان‌شهری منطقه‌ای، جایگاهی درخور توجه برای آن فراهم آورد. این امر مستلزم درک روند جهانی تغییر رقابت سرزمینی از سطح ملی به سطح منطقه‌ای مبتنی بر یکپارچه‌سازی نظام مدیریت و برنامه‌ریزی، انطباق مرزهای حاکمیتی منابع قدرت با تقسیمات سیاسی از یک‌سو و بازساخت نظام اداره و برنامه‌ریزی منطقه کلان‌شهری مشهد با رویکرد حکمروایی بدون رها کردن زمام توسعه به دست قلمروهای حکومتی و مدیریتی مختلف از دیگر سو خواهد بود.

تحلیل استراتژیک و تلفیقی

این بخش مشتمل بر تحلیلی تلفیقی/ استراتژیک از ابعاد تفرّق در منطقه کلان‌شهری مشهد است. مؤلفه‌های اصلی زمینه‌ساز تفرق سیاسی در حوزه «ساختارها و نهادها»، «قلمروهای فضایی» و «منابع پشتیبان» در قلمرو منطقه کلان‌شهری شهری مشهد با رویکردی استراتژیک و در دو مقیاس ملی و منطقه‌ای/ محلی مورد جمع‌بندی قرارگرفته است. هدف از بررسی «محیط خارجی» تهیه فهرستی محدود و مهم از فرصت‌هایی است که می‌تواند در سطح ملّی و در حوزه فوق‌الذکر به کاهش تفرق سیاسی در منطقه کلان‌شهری منجر شوند و می‌بایست تقویت شوند یا مجموعه عناصری که سبب گسترش تفرق و واگرایی می‌شود که باید اصلاح‌شده و یا برطرف شود. همچنین هدف از بررسی «محیط داخلی» نیز ارائه گزاره‌هایی محدود اما مهم از فرصت‌هایی نیازمند تقویت است که در داخل قلمرو حاکمیتی منطقه کلان‌شهری مشهد، می‌توانند تفرّق سیاسی این منطقه را کاهش دهند و یا برعکس مجموعه عناصر داخل قلمرو حاکمیتی منطقه که سبب گسترش تفرق و واگرایی می‌شود که باید اصلاح، محدود و یا حذف شوند. درواقع این تحلیل نتیجه جمع‌بندی نتایج به‌دست‌آمده از مطالعات اسنادی و میدانی در خصوص وجوه تفرق در منطقه کلان‌شهری مشهد است که به‌اختصار در قالب دو جدول (جداول ٤ و ٥) نشان داده‌شده‌اند.

جدول ۴: تحلیل تلفیقی: محیط بیرونی (فرصت‌ها و تهدیدات) (مأخذ: یافته‌های تحقیق)

		محیط بیرونی (فرصت‌ها)	محیط بیرونی (تهدیدها)
سطح ملی	قلمروها	۱- توجه مستمر سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران و برنامه‌ریزیان ایران به موضوع محدوده‌ها و قلمروهای مجموعه شهری کشور در یک دهه اخیر (از ۱۳۷٤ به بعد) در قالب مصوبات هیئت‌وزیران (۱۳۷٤، ۱۳۸۲ و ۱۳۸٤) و رسمیت یافتن حوزه مناطق کلان‌شهری در قالب تهیه طرح‌های مجموعه شهری	۱- دوگانگی و به تعبیری ابهام در سطح‌بندی «نقطه‌ها» و «پهنه‌ها» در تقسیمات کشوری ۲-عدم انطباق تقسیمات سیاسی با سازمان فضایی مناطق عملکردی کلان‌شهری ۳- رسمیت نداشتن قلمرو مجموعه شهری در قوانین مربوط به تقسیمات سیاسی و مدیریتی (مثلاً تغیر عنوان مجموعه شهری تهران به منطقه عمومی تهران در سال ۱۳۸۳ هیئت‌وزیران) ٤- تعدد و تفرّق قلمروهای حکومتی (تقسیمات سیاسی) و قلمروهای مدیریت شهری
	ساختارها و نهادها	۱-تأکید قانون اساسی ایران بر ضرورت مشارکت مردمی در قالب شوراها به‌عنوان ارکان تصمیم‌گیری کشور ۲- توجه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه (۹٤-۱۳۹۰) به برخی راهبردهای منطقه‌گرایی در چارچوب طرح آمایش (فصل ششم، ماده ۱۸۳ و ۱۸٤)۲۳- تأکید برنامه پنج‌ساله چهارم بر اجرای سند ملی آمایش سرزمین (ماده ۷۲) ۳- توجه ویژه سند چشم‌انداز	۱- ناکارآمدی لایه‌های مدیریت افقی / فضایی/ محلی/ شهری در ساختار کلان حکومت و دولت در ایران ۲- استقلال عمل دولت از جامعه، ناشی از استقلال مالی دولت به‌واسطه ذخایر نفتی و درنتیجه محدود شدن فضای فعالیت سازمان‌ها و نهادهای عمومی و مردمی ۳- عدم توافق در اجرای سیاست تمرکززدایی و کاستن از حجم

		محیط بیرونی (فرصت‌ها)	محیط بیرونی (تهدیدها)
		بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران بر تمرکززدایی اداری-اجرایی (بند ۱۷) و افزایش تعادل‌های منطقه‌ای از طریق راهبرد آمایش سرزمین (بند ۱۹) ٤-استمرار سیاست‌های تمرکززدایی دولت در سه برنامه پنج‌ساله اخیر	دولت ٤- فقدان سازمان‌های خصوصی نیرومند در تولید خدمات در سطح مجموعه‌های شهری ٥-فقدان نگرش و سنت منطقه‌گرایی در فرهنگ عمومی و نیز فرهنگ اداری – اجرایی کشور ٦-عدم تثبیت نگرش، اندیشه و عمل تعاونی و همکارانه بین نهادی ۷-ضعف مبنی دانشی و نیز فقدان نگرش برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی – کالبدی در مقیاس مناطق کلان‌شهری ۸- حضور توأم نهادهای انتصابی و انتخابی در شرایط فقدان تعاریف روشن از روابط فی‌مابین ۹- انحلال سازمان برنامه‌وبودجه و تقویت تمرکزگرایی
منابع	برنامه‌ها و طرح‌ها	۱-رسمیت یافتن برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری در قالب تهیه طرح مجموعه شهری تهران و کلان‌شهرها (۱۳۷٤) ۲-تأکید قانون برنامه پنج‌ساله چهارم بر تسهیل برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه‌ای و ایجاد نهاد منطقه‌ای ۳-تأکید بر بازنگری در تقسیمات کشوری با جهت‌گیری عدم تمرکز و تفویض اختیارات به مدیریت محلی	۱- بی‌توجهی اغلب برنامه‌های ملی به شکل‌گیری مجموعه شهری مشهد و ضرورت اتخاذ سازوکارهای مناسب برای اداره آن. ۲-ضعف و نارسایی موجود در محافل و مراجع علمی – پژوهشی ۳-ناهماهنگی برنامه‌ها و طرح‌های فرادست در سطوح مختلف همچون طرح آمایش سرزمین و طرح کالبد ملی در ارتباط با منطقه کلان‌شهری مشهد ٤-فقدان تجربه برنامه‌ریزی و مدیریت موفق به‌عنوان الگو در مقیاس مناطق کلان‌شهری در ایران
	قوانین و مقررات	۱- نگاه متمایز به برنامه‌ریزی و مدیریت تهران از ابتدای دوره قانون‌گذاری در کشور ۲-گرایش به شکل‌گیری ساختار قانونی متمایز در اداره کلان‌شهرها	۱-عدم انسجام و فقدان نظم حقوقی در قوانین و مقررات مربوط به کنترل و هدایت توسعه شهری در مجموعه‌های شهری ۲- گرایش به حجم‌افزایی قوانین و مقررات شهرسازی و کنترل توسعه شهری ۳- عدم التزام به اجرای قانون
	منابع مالی	۱-ظرفیت اقتصادی مناسب منطقه کلان‌شهری مشهد برای تأمین منابع درآمدی نظام مدیریت منطقه ۲-تخصیص اعتبارات منطقه‌ای (بر اساس قانون برنامه دوم و سوم و چهارم) و ۳- شکل‌گیری خزانه معین استان	۱-نامشخص بودن روابط مالی دولت مرکزی با شهرداری‌ها و مبهم بودن سیاست‌های کلان در این زمینه ۲- نگرش به‌نظام مالی درآمدی شهرداری‌ها به‌صورت انتزاعی، مجرد و خارج از ساختار اداره کلان کشور

جدول ٥: تحلیل تلفیقی: محیط درونی (نقاط قوت‌ها و ضعف) (مأخذ: یافته‌های تحقیق)

		محیط درونی (نقاط قوت)	محیط درونی (نقاط ضعف)
سطح محلی	قلمروها	۱- ویژگی منحصربه‌فرد مذهبی، تاریخی، فرهنگی و جمعیتی منطقه کلانشهر مشهد ۲- اختصاص بیش از ٥۰ درصد اراضی شهری به آستان قدس رضوی و سهولت تعامل با این مجموعه در تدوین طرح‌های فراشهری ۳- تعیین قلمرو مجموعه شهری مشهد و به رسمیت شناختن آن در شورای عالی شهرسازی و معماری و به دنبال آن تعیین حوزه‌های شهری	۱-تداخل قلمروهای سیاسی و مدیریتی در منطقه کلان‌شهری مشهد ۲-افزایش تعداد قلمروهای حکومتی و به‌تبع آن افزایش تعداد نهادهای تصمیم گیر ٤- عدم شفافیت اطلاعات مالکیت سازمان زمین و مسکن، راه و شهرسازی، منابع طبیعی، اوقاف و امور خیریه و آستان قدس و درنتیجه واگرایی ٥-تقسیم‌بندی‌های متعدد و متفاوت طرح‌های و برنامه‌های توسعه همچون طرح جامع، طرح توسعه و عمران مجموعه شهری و کلان‌شهری مشهد، منطقه بندی شهرداری کلانشهر مشهد
	ساختارها و نهادها	۱-وجود دغدغه‌های ناشی از افتراق مدیریتی در اداره کلانشهر مشهد و حوزه‌های بلافصل پیرامونی و رشد انگیزه‌های توسعه منطقه‌ای در مدیران نهادهای دولتی،	۱- تفرّق سیاسی میان شهرداری مشهد، آستان قدس رضوی و استانداری بخش خصوصی در فرایند توسعه در منطقه کلان‌شهری ۲- فقدان سازوکارهای نهادی برای اداره کلانشهر

			محیط درونی (نقاط قوت)	محیط درونی (نقاط ضعف)
			عمومی و غیردولتی ۲- پیگیری طرح‌های مدیریت یکپارچه ۲- شکل‌گیری شوراهای شهری و روستایی و نیز شوراهای سطوح فرادست و همچنین تشکل‌های غیردولتی ۳- حضور نهاد کلیدی و اثرگذار آستان قدس با نقش منطقه‌ای، ملی و فراملی به‌عنوان توانمندترین سازمان غیردولتی در پیشبرد سیاست‌های توسعه پایدار منطقه کلان‌شهری مشهد	مشهد به دلیل عدم انطباق نسبی آن با استان خراسان رضوی ۲- سطح حداقل همکاری و تشریک‌مساعی بین عوامل مؤثر در اداره منطقه کلان‌شهری مشهد (بخشی حکومتی، عمومی، غیردولتی، بخش خصوصی، افراد و اصناف) ۳-ضعف مکانیسم‌های مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری و اجرا ٤- ضعف در زیرساخت‌های اساسی به‌ویژه در حوزه انرژی و ارتباطات در منطقه کلان‌شهری مشهد ٥- عدم تعادل و تباینات گسترده محدوده کلانشهر مشهد با حوزه‌های پیرامونی
	منابع	برنامه‌ها و طرح‌ها	۱- تأکید طرح کالبدی منطقه خراسان، بر توسعه منطقه‌ای متوازن شمال شرق و ضرورت تهیه و اجرای طرح مجموعه شهری مشهد ۲- توجه سند ملی توسعه استان خراسان رضوی و طرح آمایش استان خراسان رضوی به منطقه‌گرایی نقش‌آفرینی کلانشهر مشهد به‌عنوان موتور توسعه ٤- تهیه و تصویب طرح مجموعه شهری مشهد در شورای عالی شهرسازی و معماری و پیشنهاد تأسیس نهاد هماهنگی مدیریت مجموعه شهری برای آن	۱-فقدان مکانیسم‌های بازنگری و تجدیدنظر در طرح‌های توسعه شهری و مجموعه شهری ۲- بی‌اعتنایی طرح‌های توسعه شهری در مقیاس‌های خردتر به طرح مجموعه شهری مشهد مشخص نبودن نظام برنامه‌ریزی فضایی طرح‌ها و برنامه‌های توسعه در منطقه کلان‌شهری مشهد همچون طرح جامع مهرازان، طرح ناحیه شهری مشهد، طرح مجموعه شهری مشهد ٥- تعامل ضعیف و بخشی گرایانه و جزیره‌ای اضلاع مهم مدیریتی در منطقه کلان‌شهری مشهد (شهرداری، استانداری، آستان قدس) در تدوین طرح‌ها و برنامه‌های توسعه با یکدیگر
		قوانین و مقررات	۱-وجود مقررات خاص در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد ۲- هم‌راستایی برخی قوانین موجود در طرح‌های توسعه در شهر مشهد همچون سند چشم‌انداز توسعه کلانشهر مشهد ۳-توفیق نسبی برخی از قوانین و مقررات در کنترل و هدایت رشد و توسعه شهری	۱-محدود شدن قوانین خاص مربوط به برنامه‌ریزی و مدیریت منطقه کلان‌شهری مشهد به مصوبات هیئت‌وزیران و نارسایی آن در مقام اجرا ۲-تبدیل قوانین و مقررات به ابزارهای تأمین منابع درآمدی شهرداری و فرمانداری‌ها در منطقه کلان‌شهری مشهد
		منابع مالی	ظرفیت مالی مناسب شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد نسبت به شهرداری‌های دیگر در استان و پهنه شمال شرق ایران	۱-عدم تعادل در سرانه درآمدی شهرداری‌های واقع در منطقه کلان‌شهری مشهد و دیگر شهرداری‌های منطقه کلان‌شهری ۲- وابستگی شدید شهرداری‌ها به درآمدهای ناپایدار و ناسالم درآمدهای

نتیجه‌گیری

تجربیات جهانی اداره و برنامه‌ریزی مناطق کلان‌شهری نشان داده است که تفرق سیاسی/ حاکمیتی، در اغلب کشورهای جهان، چالشی اساسی فراروی اداره و حاکمیت مناطق کلان‌شهری است. این پژوهش با تمرکز بر رویکرد سه‌وجهی تحلیل زمینه‌های اثرگذار تفرق مناطق کلان‌شهری در سه حوزه «قلمروها»، «نهادها» و «منابع» در منطقه کلان‌شهری مشهد حکایت از این داشت که در فرایند تکثر و تعدد قلمروهای حکومتی و مدیریتی در منطقه کلان‌شهری مشهد ظرف سه دهه اخیر سازوکاری برای هماهنگی، همکاری و همیاری میان نهادهای بخشی درون منطقه‌ای تدبیری اندیشیده نشده است. از دیگر سو، تحلیل ساختاری-نهادی زمینه‌های تفرق سیاسی این منطقه حکایت از این امر داشت که باوجود تأکید طرح‌های فرادست همچون آمایش، طرح کالبد ملی، مبنی بر حضور تمامی بازیگران فضا به‌خصوص آستان قدس رضوی در ساختار حاکمیتی و اداره منطقه کلان‌شهری مشهد به‌مثابه یک ضرورت، حاکمیت این منطقه مبتنی بر رهیافت بخشی‌نگرانه، چه درون هر یک از قلمروها و چه در کل گستره منطقه کلان‌شهری بین دودسته عناصر حکومتی دولتی و حکومتی عمومی تقسیم گردیده و چشم‌انداز روشنی برای حضور دیگر بازیگران در حلقه حاکمیتی منطقه مشاهده نمی‌شود. بررسی منابع پشتیبان اعم از طرح‌ها و برنامه‌ها، منابع مالی و اقتصادی منطقه نیز نشان داد در غیاب یک «برنامه‌ریزی فضایی–راهبردی»

مناسب، طرح‌های توسعه در مقیاس‌های مختلف، فاقد ارتباطات عمودی و افقی مؤثر و تضمین‌های اجرایی مناسب بوده و هر یک راه خود را در پیش‌گرفته‌اند. از سوی دیگر باوجود ظرفیت گسترده اقتصادی منطقه، تبعات تفرق سیاسی حاکمیتی در اداره این منطقه در منابع مالی و اقتصادی منطقه نیز فرصت بروز و ظهور یافته و شکاف‌های عمیق و نابرابری‌های گسترده درآمدی و سطح توسعه و خدمت‌رسانی میان شهرهای مرکزی و پیرامون را سبب شده است. در پایان فرایند گام‌به‌گام مبنی‌بر: ۱. ترسیم یک چشم‌انداز مشترک و موردتوافق همه کنشگران در چارچوب طرح مجموعه شهری مصوب، ۲. بازساخت و پی‌ریزی مجدد ساختار نهادی-مدیریتی یکپارچه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در منطقه کلان‌شهری مشهد و ۳. طراحی نظام «برنامه‌ریزی فضایی–راهبردی» در قلمرو حاکمیتی با روابط عمودی و افقی مؤثر، به‌مثابه یک «پیشنهاد» می‌تواند راه برون‌رفت از تفرق و تجمیع ظرفیت‌های پراکنده منطقه کلانشهر مشهد باشد.

فهرست منابع

۱. احمدی پور، زهرا، و علیرضا منصوریان. (۱۳۸۵). «تقسیمات کشوری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران از ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۸». *ژئوپلیتیک*. (شماره ۲)، ۸۹-۶۲.

۲. اسدی، ایرج. (۱۳۸۳). «راهبرد منطقه‌گرایی در حکمروایی مناطق کلان‌شهری». *مدیریت شهری*. (شماره ۳)، ۴۵-۳۲.

۳. آخوندی، عباس احمد، و همکاران. (۱۳۸۶). «حاکمیت شهر-منطقه تهران: چالش‌ها و روندها». *هنرهای زیبا*. (شماره ۲۶)، ۳۴-۲۲.

۴. آخوندی، عباس، و ناصر برک پور. (۱۳۸۹). «راهبردهای استقرار نظام حکمروایی در منطقه شهری تهران». *راهبرد*. (شماره ۵۷)، ۳۲۴-۲۹۷

۵. اعظمی، هادی، و علی‌اکبر دبیری. (۱۳۹۱). «تحلیل عناصر اقتصادی-کارکردی و شکلی-کالبدی در نظام تقسیمات کشوری». *برنامه‌ریزی و آمایش فضا*. (شماره ۱۵)، ۲۰۰-۱۸۰.

۶. برک پور، ناصر، و ایرج اسدی. (۱۳۸۸). *مدیریت و حکمروایی شهری*. تهران. دانشگاه هنر.

۷. بصیرت، میثم، و همکاران. (۱۳۹۱). «فرصت‌ها و چالش‌های حکمروایی خوب در عصر جهانی‌شدن، مطالعه موردی تهران». *هنرهای زیبا*. (شماره ۱۷)، ۱۶-۵.

۸. ثاقب، غلامرضا. (۱۳۷۰). «تقسیمات کشوری خراسان». *تحقیقات جغرافیایی*. (شماره ۲۱)، ۱۴۴-۱۱۶.

۹. جعفری‌صمیمی، احمد. (۱۳۹۰). «بررسی مزیت نسبی ارزش‌افزوده خدمات شهری مشهد (استان خراسان رضوی) و مقایسه آن با سایر مراکز استان‌های کشور در برنامه چهارم توسعه». *مدیریت شهری*. (دوره ۹، ویژه‌نامه)، ۹۸- ۸۳.

۱۰. حاجی پور، خلیل. (۱۳۸۷). «بررسی علل و عوامل اثرگذار در فرایند شکل‌گیری و تکوین مناطق کلان‌شهری». *هنرهای زیبا*. (شماره ۳۴)، ۴۸-۳۷.

۱۱. صرافی، مظفر؛ توانیان، فضیلت. (۱۳۸۳). «مروری بر دیدگاه‌های نظری مدیریت کلان‌شهری، با تأکید بر جنبه‌های نهادی». *مدیریت شهری*. (شماره ۱۷)، ۱۷-۶.

۱۲. صرافی، مظفر، و جمال محمدی. (۱۳۸۹). «الزامات مدیریت مناطق کلان‌شهری در فرایند جهانی‌شدن با تأکید بر منطقه کلان‌شهری تهران». *اجلاس مدیریت شهری با رویکرد توسعه پایدار*. تهران.

۱۳. عسکری، علی، و مظفر صرافی. (۱۳۸۵). «مدیریت مناطق کلان‌شهری، شناخت و تحلیل نظام موجود مناطق کلان‌شهری در ایران». *مدیریت شهری*. (شماره ۱۸)، ۲۰-۶.

۱۴. عسکری، علی، و غلامرضا کاظمیان. (۱۳۸۵). «شناخت و تحلیل نظام موجود مدیریت مجموعه‌های شهری کشور». *مدیریت شهری*. (شماره ۱۸)، ۲۱-۶.

۱۵. لاله پور، منیژه، و همکاران. (۱۳۹۰). «برنامه‌ریزی و مدیریت فضایی کلان‌شهری در عصر جهانی‌شدن اقتصاد با تأکید بر منطقه کلان‌شهری تهران». *آمایش محیط*. (شماره ۱۳)، ۱۸-۱.

۱۶. مرکز آمار ایران. *نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس مسکن شهرستان‌های تهران، مشهد، اصفهان، تبریز و شیراز*. ۱۳۳۵، ۱۳۴۵، ۱۳۵۵، ۱۳۶۵.

۱۷. مشکینی، ابوالفضل، و حجت‌الله رحیمی. (۱۳۹۲). «مدیریت یکپارچه مادر شهرها از حکمروایی تا فراحکمروایی». *چهارمین اجلاس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری*. مشهد.

۱۸. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری. (۱۳۹۰). ***هفته‌نامه برنامه***. (شماره ٤٠٥)، ١٤-١٢.

۱۹. مهدی‌زاده، جواد. (۱۳۸۳). «تحول در مفهوم و ساختار کلان‌شهرها». ***مدیریت شهری***. (شماره ۱۷)، ۳۱-۱۸.

۲۰. مهدی‌زاده، جواد. (۱۳۸۵). «شاخص‌ها و فرآیند تغییر، محدوده مجموعه شهری مشهد». ***مدیریت شهری***. (شماره ۱۸)، ۱۲۱-۱۰۹.

۲۱. مهندسان مشاور فرنهاد. (۱۳۸۹). ***طرح توسعه و عمران (جامع شهر مشهد)***. ج ۸. تعیین محدوده مجموعه شهری مشهد.

۲۲. نصیری، اسماعیل، و همکاران. (۱۳۸۷). «نظام شهری کلان‌شهرها در عصر جهانی‌شدن». ***اطلاعات اقتصادی سیاسی***. (شماره ٢٤٨-٢٤٧)، ٢٥١-٢٤٤.

۲۳. هیئت‌وزیران جمهوری اسلامی ایران. (١٣٧٤). ***تصویب‌نامه طرح‌ریزی و مدیریت مجموعه شهری تهران و سایر شهرهای بزرگ کشور***. مصوب ١٣٧٤/٤/١٤.

۲۴. وزارت کشور. ***بانک اطلاعات تقسیمات کشوری***. تاریخ دسترسی تیرماه ۱۳۹۳، آدرس portal2.moi.ir

۲۵. سازمان امور اقتصادی و دارایی خراسان رضوی. (۱۳۹۲). ***بولتن سازمان امور مالیاتی خراسان رضوی***.

26. Bollens, S. A. (1997). ***Concentrated poverty and metropolitan equity strategies***.Stan. L. & Pol'y Rev. 8, 11.

27. Hamilton, David K., David Y. Miller, and Jerry Paytas. (2004). "Exploring the horizontal and vertical dimensions of the governing of metropolitan regions". ***Urban Affairs Review***. (vol 40), 147-182.

28. Friedmann, J. (2006). "Four theses in the study of China's urbanization.International". ***Urban and Regional Research.*** (vol 30), 440-451.

29. Davidson, K., & Arman, M. (2014). "Planning for sustainability: an assessment of recent metropolitan planning strategies and urban policy in Australia". ***Australian Planner***. (ahead-of-print), 1-11.

30. Meijers, E., Hoogerbrugge, M., & Hollander, K. (2014). "Twin cities in the process of metropolisation". ***Urban Research & Practice***. (vol 7), 35-55.

31. Heinelt, H., & Zimmermann, K. (2011). "How can we explain diversity in metropolitan governance within a country?' Some reflections on recent developments in Germany". ***International Journal of Urban and Regional Research***. (vol 35), 1175-1192.

32. Shirazi, M. R. (2014). "Growth of polynucleated metropolis and fragmentation of territorial management in the Tehran–Karaj urban region". ***International Journal of Urban Sustainable Development***. (vol 6), 107-122.